Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6705

14. 03. 90

Sachgebiet 2330

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Frau Oesterle-Schwerin, Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksachen 11/6508, 11/6540, 11/6636 —

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz – WoBauErlG)

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich folgende Forderungen zu eigen zu machen:

— Der § 10e Einkommensteuergesetz muß gestrichen werden, damit nicht immer mehr Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

— Der Mietanstieg bei Neuvermietung muß streng begrenzt werden, Mietwucher ist hart zu bestrafen.

— Durch geeignete Maßnahmen der Bundesregierung müssen die Städte und Gemeinden an die konsequente Anwendung der Wohnraum-Zweckentfremdungsverordnung erinnert werden.

— Alle öffentlich geförderten Sozialwohnungen müssen einer dauerhaften Sozialbindung unterliegen.

— Bei der Vergabe von Städtebaufördermitteln muß der Bund darauf hinwirken, daß Bau-, Nutzungs-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote sowie Erhaltungssatzungen erlassen und konsequent eingehalten werden.

— Bund und Länder müssen ein „Fünf-Jahres-Programm zur Schaffung von 800 000 Sozialmietwohnungen" auflegen. Die Wohnungen werden vorrangig geschaffen durch Ausbau, Umbau und Umnutzung von bestehenden Gebäuden, Schließung von Baulücken und durch Umnutzung von geeigneten, bereits

erschlossenen Grundstücken. Neubauten und die Neuerschließung von Freiflächen sind an ökologische Kriterien zu knüpfen. Die Innenentwicklung der Städte hat dabei Vorrang vor der Erschließung neuer Flächen.

- Das Planungsrecht muß tiefgreifend erneuert werden. Die demokratischen Bürgerbeteiligungsrechte sind auszuweiten. Umweltschutz und sparsamer Flächenverbrauch erhalten oberste Priorität.

Bonn, den 14. März 1990

Frau Oesterle-Schwerin
Frau Teubner
Hoss, Frau Schoppe, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

Die Ursachen für die Wohnungsnot müssen beim Namen genannt werden!

Bereits die Problemanalyse, dem Gesetzentwurf vorangestellt, geht auf die wesentlichen Ursachen der Wohnungsnot nicht ein. Die Rede ist nicht einmal von Wohnungsnot, sondern von „einem starken Nachfrageschub auf dem Wohnungsmarkt". Dafür werden verantwortlich gemacht der steigende Wohnflächenkonsum pro Einwohner/in infolge des zunehmenden durchschnittlichen Wohlstands, die steigenden Haushaltszahlen infolge gesellschaftlicher Veränderungen sowie der Zustrom von Aus- und Übersiedler/innen.

Unerwähnt bleibt jedoch die Tatsache, daß die eklatante Unterversorgung mit preiswertem Wohnraum durch die jahrelange Vernachlässigung des Sozialen Wohnungsbaus durch die Bundesregierung einerseits und die vielfältigen Maßnahmen zur Eigentumsbildung über Steuergeschenke andererseits verursacht wurde:

- In den Jahren 1982 bis 1988 fielen mehr als 1 Mio. Wohnungen aus der Sozialbindung. Mitte der 90er Jahre werden weitere 50 Prozent der Sozialwohnungen aus der Bindung fallen und im Jahr 2000 wird nur noch ein Drittel des heutigen Sozialwohnungsbestandes sozial gebunden sein.

- Unerwähnt bleibt auch die Verknappung preiswerten Wohnraums durch die steuerliche Förderung (§ 10 EStG) der Umwandlung von (preiswerten) Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Unerwähnt bleibt ebenfalls, daß die Wohnungsnot da am größten ist, wo der Arbeitsmarkt am vielversprechendsten erscheint, also in den Ballungszentren und im Süden der Republik noch ausgeprägter als im Norden ist.

In Gebieten, in denen es ungenutzte oder freiwerdende landwirtschaftliche Bausubstanz gibt, besteht in der Regel keine Wohnraumknappheit und oft eine genügend große Baulandreserve. Jedoch fehlt es an genügend Arbeitsplätzen für Zuwandernde.

Freigewordene landwirtschaftliche Bausubstanz im Einzugsbereich der Großstädte ist fast überall modernisiert worden. Zu bedenken ist bei alledem, daß meist sehr kostenintensive Umbauarbeiten notwendig sind und so kaum die dringend benötigten preiswerten Wohnungen geschaffen werden, das „Scheunenprogramm" § 4 Abs. 3 also an dem Anspruch, diesem Bedarf abzuhelfen, völlig vorbeigeht.

Da die Wohnungssuche im Zusammenhang mit der Versorgung mit Arbeitsplätzen sowie Infrastruktureinrichtungen zu sehen ist, sind hier Raumplanung und Strukturpolitik in besonderem Maße gefordert.

Eine sozial und ökologisch orientierte Wohnungspolitik muß deshalb verzahnt sein mit einer beschäftigungsorientierten Regionalpolitik, die Arbeitsplätze dort dauerhaft schafft, wo der Wohnungsmarkt noch aufnahmefähig ist, d. h. in den strukturschwachen Räumen und den altindustriellen Regionen. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat jedoch bereits wiederholt dokumentiert, daß es zu solchen Leistungen nicht fähig ist.

Öffentliche Mittel müssen überlegt ausgegeben werden – das WoBauErlG erleichtert kostspielige Fehlplanungen.

Die Regierungskoalition und die Bundesregierung gehen davon aus, daß „die angestrebten Erleichterungen und Beschleunigungen ... zu nicht qualifizierbaren Kosteneinsparungen im Verwaltungsvollzug führen" können. Es soll also ganz offensichtlich infolge des WoBauErlG nicht mehr Personal in den Kommunen eingestellt werden.

Es ist eine schmerzliche Erfahrung der letzten Jahrzehnte, daß nicht zuletzt wegen mangelnder Beratung bzw. Eingehen auf Anregungen und Bedenken aus der Bevölkerung oder der Träger öffentlicher Belange und wegen des Termindrucks in der Verwaltung Planungsmonstren entstanden, die nicht nur menschlichen Maßstäben nicht entsprechen, sondern auch enorme Folgeinvestitionen nach sich zogen. Erinnert sei an die verschiedenen Trabantensiedlungen, an Mammut-Krankenhäuser, an Mammut-Universitäten u. ä. m.

Die gewaltigen Investitionen im Wohnungsbau bedürfen der fundierten, ausgiebigen Beratung vor Ort. Jede Hast wird sich negativ auf das Endergebnis niederschlagen, sei es finanziell oder ökologisch oder allg. stadtentwicklungspolitisch.

Der Gesetzentwurf hat auch im Verlauf der Ausschußberatung und hierzu durchgeführten Anhörungen den folgenden wesentlichen Kritikpunkten nicht standhalten können:

Änderung der planungsrechtlichen Vorschriften

1. Die weiteren Einschnitte in die Bürger-/innenbeteiligung durch das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz sind abzulehnen

   Mit Novellierung des BauGB wurde auch die Aushöhlung der Bürger-/innenrechte weiter systematisch vorangetrieben: So

trat anstelle der „öffentlichen Darlegung" die „Unterrichtung", § 3 Abs. 1 BauGB, die zudem noch „auf anderer planerischer Grundlage" erfolgen kann, oder, nach § 33 Abs. 2, die Zulassung eines Vorhabens noch vor der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplans oder der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange.

Das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz soll nun auch den Einstieg in die Verkürzung der Auslegungsfristen bieten: Die Auslegung der Pläne kann von vier Wochen auf zwei Wochen verkürzt werden, § 2 Abs. 3 WoBauErlG. Von einem Einstieg muß deshalb geredet werden, weil in jüngster Zeit von interessierter Seite unter Hinweis auf die sich verschärfenden Konkurrenzbedingungen in der EG immer wieder eine Beschneidung der demokratischen Beteiligungsrechte im Planverfahren gefordert wird.

2. Dem Unterlaufen gemeindlicher Planung durch Befreiung muß Einhalt geboten werden

   Was mit der Novellierung des BauGB begonnen wurde, wird mit dem WoBauErlG fortgeführt: Befreiungen sollen erleichtert werden zu Lasten von demokratisch kontrollierten Planänderungsverfahren, § 4 Abs. 1 WoBauErlG.

   Resultat: Die Bürger-/innenbeteiligung fällt aus und der Wille des Plangebers wird entwertet. Die planerische Normsetzung des Gemeinderates verkommt zur Richtlinie, weil die Baugenehmigungsbehörde durch eine oder mehrere Einzelfallentscheidungen den Plan faktisch gegenstandslos machen kann, sofern sie eine Planabweichung nur für „vertretbar" erachtet. Die Nutzbarkeit eines Grundstücks wird nicht mehr in einem Planverfahren für alle betroffenen Eigentümer verbindlich geregelt, sondern wird Gegenstand von Feilschereien des Bauherren mit der Behörde. Das, was an Korruption und Verfilzung in Berlin und anderswo durch die seit Jahren geübte, der jetzigen Gesetzesformulierung in etwa entsprechende Befreiungspraxis hervorgerufen wurde, scheint der Bundesregierung offensichtlich so erstrebenswert und für ihre Klientel aus der Bauwirtschaft so günstig, daß sie diese Regelung auch in Westdeutschland einführte mit dem Kurzschluß ‚Bauantrag – Bestechung – Befreiung – Baugenehmigung – Profit'.

3. Eine noch weitere Beschneidung der Bürger-/innenrechte im Bauleitplanverfahren verstößt gegen die Prinzipien eines demokratischen Städtebaus

   Mit § 214 BauGB erreichten die Gemeinden bereits eine starke Reduzierung der Rechtmäßigkeitskontrolle ihres Handelns und damit eine weitere Einschränkung des Rechtstaatlichkeitsgedankens.

   § 8 WoBauErlG entwickelt die Entrechtung der Bürger/innen im Planungsprozeß fort und weitet sie auf die allgemeine Bauleitplanung aus: Danach hat es für die Gemeinde keine

Folgen, wenn sie „irrtümlich" ein Gebiet unter dem Vorzeichen „Wohnungsnot" beplante und die im WoBauErlG dargestellten Privilegien nutzte, tatsächlich das Gelände aber nachher anders bebaut wird.

Die Reduzierung des Rechtsschutzes der Bürger/innen im Bauleitplanverfahren findet nun Fortsetzung in der Verkürzung der Einspruchsfristen gegen fehlerhafte Bebauungspläne seitens der kommunalen Aufsichtsbehörden, § 2 Abs. 5 WoBauErlG. Da der Gesetzgeber davon ausgeht, daß die höheren Verwaltungsbehörden auch in Zukunft kaum mehr Personal einstellen werden, nimmt er bewußt in Kauf, daß noch mehr rechtswidrige Bebauungspläne wirksam werden.

4. Das Prinzip, Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, wird weiter durchlöchert und führt zur Verwilderung des Planungsrechts

   Das in § 8 BauGB geregelte Prinzip der Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan hat in Verfolgung der Absicht der Verfahrensbeschleunigung eine wesentliche Veränderung erfahren, die im Ergebnis zur Aufgabe dieses Entwicklungsprinzips (und damit auch der konzeptionellen Planung) geführt hat. Dieser Gedanke setzt sich in § 1 Abs. 2 WoBauErlG fort:

   Das WoBauErlG zeigt eine Fortentwicklung der Aufhebung des mehrstufigen Planungsablaufs auf: die Anzeige und Bekanntmachung des Bebauungsplans für Wohnbauzwecke, bevor der bestehende Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist.

   Auch wenn das WoBauErlG die Berücksichtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes vorschreibt, muß man festhalten, daß mit dieser Regelung Wohnbauflächen im Gemeindegebiet ausgewiesen werden können, die im Gegensatz zum Entwicklungskonzept der Gemeinde stehen und nicht mit der übergreifenden Flächennutzungsplanung in Einklang gebracht werden müssen. Sind vielmehr die Fakten geschaffen, wird der Flächennutzungsplan nachträglich berichtigt, was natürlich einer gewissen Logik nicht entbehrt.

   Gänzlich neu ist die Möglichkeit, nach § 4 Abs. 4, Splittersiedlungen und Weiler zum Zwecke der Bebauung zu „Ortsteilen" zu erklären, auch wenn diese Bereiche im Flächennutzungsplan nicht als Bauflächen dargestellt sind.

   Die Planungsfeindlichkeit der Regierung kommt auch darin zum Ausdruck, daß nach § 2 Abs. 6 vereinfachte Änderungen oder Ergänzungen nach § 13 Abs. 1 BauGB selbst dann durchgeführt werden können, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden!

5. Einer weiteren Demontage der Lenkungsfunktion des § 34 BauGB im unbeplanten Innenbereich kann nicht zugestimmt werden.

Die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich richtet sich bei ca. 40 Prozent der Genehmigungen nach den Regeln des § 34 BauGB, insbesondere danach, ob sich das Vorhaben „in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt".

Der im BauGB neugefaßte § 34 Abs. 3 erlaubt bei Altanlagen Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen, wenn z. B. „die Zulassung aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist". Folge ist die Einführung einer großzügigen Befreiungspraxis in den Bauämtern.

§ 4 Abs. 1 WoBauErlG präzisiert nun, daß Gründe des Wohls der Allgemeinheit auch bei dringendem Wohnbedarf, insbesondere zur vorübergehenden Unterbringung, vorliegen. Somit können auch dort (Übergangs-)Wohnungen geschaffen werden, wo sie sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen; sei es, indem sie sich – durch Aufstockung eines Wohnhauses – nicht in die Höhenentwicklung eines Straßenzuges einfügen, sei es, daß im Gewerbegebiet Gewerberaum zu Wohnraum umgenutzt wird.

Mit diesen Regelungen nach § 34 Abs. 3 und § 4 Abs. 1 WoBauErlG wird die nach § 34 Abs. 1 erforderliche planerische Abwägung vom dafür zuständigen Gemeinderat auf die Genehmigungsbehörde verlagert. Die Tatbestände sind dermaßen weitgefaßt („Wohl der Allgemeinheit" und „städtebaulich vertretbar"), daß der § 34 BauGB seine ursprüngliche Lenkungsfunktion – nämlich Planersatz – nicht mehr erfüllen kann, und – aufgrund des breiten Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörde – die Anwendung der Norm von Rechtsunsicherheit (und Deals) begleitet sein wird.

6. Trotz Wohnungsmangel: Der Schutz des Außenbereichs darf nicht weiter demontiert werden!

Bei der Verabschiedung des Neuen Baugesetzbuchs konnte bei den Regelungen zu Bauvorhaben im Außenbereich nur ein Kompromiß erzielt werden: Durchsetzen konnten sich vor allem die Anlagenbauer; denn nach § 35 Abs. 1 Nr.? dürfen Atomkraftwerke, Wiederaufbereitungsanlagen, Giftmülldeponien, Müllverbrennungsanlagen, also Anlagen, die wegen ihrer „besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen ihrer nachteiligen Wirkungen auf die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollten", ohne Bebauungsplan errichtet werden, § 35, Abs. 5.

Mit dem WoBauErlG erfüllen sich nun auch die weitergehenden Wünsche der Lobbyisten aus der Landwirtschaft: Wurde im BauGB bereits die Regelung aufgenommen, wonach die Erweiterung von Wohngebäuden und Betrieben bereits dann zulässig ist, wenn sie „angemessen" ist – und nicht etwa „notwendig" (BBauG), so kommt es jetzt bei der Unterbringung von vier und mehr Wohnungen nur noch darauf an, daß „die äußere Gestalt des Gebäudes im wesentlichen gewahrt bleibt" und die Erschließung gesichert ist.

Hoffnung dürfen auch alle Bodenspekulanten bei der Regelung § 4 Abs. 4 WoBauErlG schöpfen: Können seit dem Inkrafttreten des BauGB Splittersiedlungen und Weiler nach § 34 Abs. 4 BauGB zu „Ortsteilen" erklärt werden, sofern diese Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind, sollen nun auch solche Wohnansammlungen zu „Ortsteilen" erklärt werden können, wenn diese im Flächennutzungsplan nicht einmal als Bauflächen dargestellt sind. Diese Regelung steht im eklatanten Widerspruch zum § 35 BauGB, der ausdrücklich die Vermeidung von Splittersiedlungen zum Ziel hat. Diese neue Regelung würde der gesamten Intention des Baugesetzbuchs widersprechen. Außerdem wird damit die Frage der Infrastrukturausstattung und des Verkehrs in Außenbereichen sowie nach den ökologischen Folgen erneut aufgeworfen.

Auch diese Regelung ist kein Beitrag zum Abbau der Wohnungsnot, die doch vor allem da herrscht, wo es Arbeit gibt, also nicht in Splittersiedlungen und Weilern.

7. Die Ausweitung des gesetzlichen Vorkaufsrechts der Gemeinden im Außenbereich setzt falsche Signale.

   Die einseitige Orientierung des Vorkaufsrechts nach § 3 Abs. 1 auf den Außenbereich setzt unnötig falsche Signale in Richtung auf eine allgemeine Außenbereichsorientierung bei der raschen Behebung der Wohnungsnot.

   Sinnvoller ist, das Satzungsvorkaufsrecht des BauGB – den Empfehlungen des Deutschen Instituts für Urbanistik folgend – in ein unmittelbar aufgrund Gesetzes bestehendes Vorkaufsrecht umzuwandeln und damit auch für die beplanten Bereiche und Bereiche nach § 34 BauGB gelten zu lassen.

   Das Ende der Fahnenstange ist offensichtlich noch lange nicht erreicht.

   Das WoBauErlG sollte nicht isoliert in der politischen Landschaft gesehen werden. Der Gesetzentwurf fügt sich vielmehr in eine allgemeine Strategie der Beschleunigung von Bauvorhaben zu Lasten von Demokratie und Umwelt ein: So der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Februar 1990 zur Neuregelung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens, mit dem die Überführung bisher befristet geltender Beschränkungen des Rechtsschutzes in Dauerrecht überführt werden sollen; so die Möglichkeit, ohne mündliche Verhandlung über eine Klage nicht durch Urteil, sondern durch Gerichtsbescheid zu entscheiden, oder die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für Klagen gegen bestimmte Großvorhaben, oder die Schaffung von Sonderregeln bei der Abwicklung von sog. Massenverfahren.

Änderungen der mietrechtlichen Vorschriften

Das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz verschlechtert den Mieter-/innenschutz:

1. Die Ausweitung des vereinfachten Kündigungsverfahrens für Ein- und Zweifamilienhäuser auf Drei-Familienhäuser ist abzulehnen.

Bisher gilt schon, daß in einem Zweifamilienhaus der Eigentümer bei einer Kündigung kein berechtigtes Interesse nachweisen muß. Allerdings verlängert sich in diesem Falle die Kündigungsfrist um drei Monate. Jetzt wird dieses vereinfachte Verfahren auch auf durch Umbau neu entstandene Dreifamilienhäuser erweitert. Das Widerspruchsrecht gegen eine Kündigung bleibt ebenso davon unberührt wie eine mögliche gerichtliche Prüfung, ob die Kündigung eine soziale Härte darstellt.

Der Mieter-/innenschutz soll nach Vorstellung von CDU und FDP nur befristet aufgehoben werden. Die Befristung bezieht sich aber nur auf die Wohnungen, die innerhalb dieser Frist entstehen werden. Dagegen bleibt das erleichterte Kündigungsrecht dauerhaft genau für diese neuen Wohnungen weiter bestehen. Der Mieter-/innenschutz wird noch tiefer gespalten. Es existieren dann Wohnungen nebeneinander, bei denen ein unterschiedlicher Mieterschutz gilt.

Der Deutsche Mieterbund betonte im Hearing des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, daß dieses Gesetz eigentlich „Kündigungserleichterungsgesetz" heißen müßte, weil es den Kreis derjenigen erweitert, die jetzt schon ohne Kündigungs- und Räumungsschutz leben. Denn bereits jetzt bieten Fristverträge bis zu maximal fünf Jahren Dauer keinerlei Schutz für die Mieter/innen.

2. Die Kündigung von Nebenräumen wie Speichern, Garagen u. ä. wird erleichtert.

   Um z. B. den Umbau von Dachgeschossen zu beschleunigen, soll die Teilkündigung von Nebenräumen ohne die Kündigung des Hauptmietverhältnisses leichter durchführbar werden. Grundsätzlich ist dies unter dem Blickwinkel positiv, daß hier ohne weitere Landschaftszerstörung neuer Wohnraum geschaffen werden kann.

   Die Stadt Nürnberg wendete vor dem 16. Ausschuß jedoch zu Recht dagegen ein, daß diese Änderung weitere Freiräume für Spekulanten schaffe, die durch Teilkündigungen von Speicher und Abstellräumen Mieter/innen unter Druck setzen können, auszuziehen.

   Nach Erfahrungen in Nürnberg werden in Dachgeschossen vorwiegend teure Eigentumswohnungen geschaffen, die den Umwandlungsabdruck auf das ganze betroffene Haus erhöhen. Teilweise gleichzeitig durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen in den Häusern erhöhten auch zwangsläufig das Mietniveau.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333